



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 28 grudnia 2011 r.

**Pan
Andrzej Cieśla
Burmistrz Aleksandrowa Kujawskiego**

LBY-4101-14-03/2011
P/11/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie gospodarki ściekowej gminy na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Pana Burmistrza i Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

W gminie miejskiej Aleksandrów Kujawski, zwanej dalej „Miastem”, na obszarze nieposiadającym kanalizacji sanitarnej mieszkało w 2009 r. 6588 osób, tj. 52,8% mieszkańców Miasta, w 2010 r. 6570 osób (52,8%), a w I półroczu 2011 r. 6532 osób (52,7%). Na obszarze nieposiadającym zarówno kanalizacji sanitarnej jak i „ogólnospławnej”² mieszkało w 2009 r. 1 285 osób (10,3% mieszkańców Miasta), w 2010 r. 1371 osób (11,0%), a w I półroczu 2011 r. 1 277 osób (10,3%). Wszyscy mieszkańcy

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

² tzn. kanalizacji deszczowej z przyłączami gospodarstw domowych, odprowadzającej do oczyszczalni zarówno ścieki z gospodarstw domowych (ścieki bytowe), jak również wodę z opadów atmosferycznych, która zawyżała ilość ścieków odbieranych systemem kanalizacji zbiorczej, uniemożliwiając ustalenie rzeczywistej wielkości odprowadzanych ścieków bytowych.

zaopatrywani byli w tym okresie w wodę z wodociągu należącego do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej sp. z o.o. w Aleksandrowie Kujawskim, zwanym dalej „PGKiW”, będącego spółką ze 100% udziałem Miasta. W 2009 r. na terenie Miasta wytworzono 527 003 m³ ścieków, a do oczyszczalni odprowadzono 431 626 m³ (81,9%)³ ścieków, w tym 9 512 m³ transportem asenizacyjnym. W 2010 r. wytworzono 502 094 m³ ścieków, a do oczyszczalni odprowadzono 414 984 m³ ścieków (82,7%)³, w tym 9 457 m³ transportem asenizacyjnym. W I półroczu 2011 r. wytworzono 256 506 m³ ścieków i do oczyszczalni odprowadzono 207 156 m³ ścieków (80,8%)³, w tym 6 481 m³ transportem asenizacyjnym.

Urząd nie posiadał informacji o sposobie zagospodarowania ścieków nieodprowadzonych do oczyszczalni. Ustalono⁴, iż na terenie Miasta było w 2009 r. 786 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, w 2010 r. 647 i w I półroczu 2011 r. 546 takich zbiorników, jednak Urząd nie miał danych dotyczących liczby właścicieli nieruchomości posiadających umowy na ich opróżnianie, zawarte z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na wywóz ścieków, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵, zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu porządku”. Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe, ustalono że odbierali oni ścieki w 2009 r. od 429 właścicieli nieruchomości, w 2010 r. od 462 i w I półroczu 2011 r. od 302 takich właścicieli. Ponadto na terenie Miasta w 2009 r. zaewidencjonowano w 2009 r. dwie przydomowe oczyszczalnie ścieków i w latach 2010-2011 pięć takich oczyszczalni.

1. NIK ocenia negatywnie przygotowanie Urzędu do prowadzenia gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych.

Prowadzenie spraw związanych z zapewnieniem mieszkańcom Miasta odprowadzania ścieków, przypisane zostało w regulaminie organizacyjnym Urzędu (obowiązującym od 29 marca 2007 r. do 14 listopada 2011 r.) Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu, zwanym dalej „GKM”, oraz w zakresach czynności kolejnym trzem naczelnikom tego wydziału. W wyżej wymienionym regulaminie i w zakresach czynności pracowników Urzędu nie wymieniono szczegółowo wykonywania zadań w zakresie m.in. prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków,

³ wraz z wodą pochodzącą z opadów atmosferycznych odprowadzaną przez tzw. kanalizację ogólnospławną

⁴ na podstawie danych Wydziału Spraw Społeczno-Obywatelskich Urzędu oraz informacji uzyskanych od PGKiW i przedsiębiorców opróżniających zbiorniki bezodpływowe na terenie miasta Aleksandrowa Kujawskiego

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umowy o wywóz nieczystości ciekłych, wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości, tj. zadań nałożonych na Miasto przepisami art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 6 i 7 oraz art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości.

W trakcie kontroli NIK Pan Burmistrz wprowadził w dniu 15 listopada 2011 r. nowy regulamin organizacyjny Urzędu, w którym postanowiono, iż do zadań GKM należy m.in. prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych na terenie Miasta, organizowanie tzw. zastępczego wywozu nieczystości ciekłych oraz przeprowadzanie kontroli zawieranych umów na wywóz tych nieczystości. Ponadto w dniu 17 listopada 2011 r. Pan Burmistrz przypisał w zakresie czynności jednemu pracownikowi Urzędu m.in. prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przeprowadzanie kontroli zawierania umów na wywóz nieczystości ciekłych oraz jednemu pracownikowi organizowanie tzw. zastępczego wywozu tych nieczystości.

Pan Burmistrz nie zapewnił, w zakresie kontrolowanej działalności, funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Do najistotniejszych elementów wymienionej kontroli, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷, należy system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. W zakresie realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową na obszarach nieskanalizowanych miasta Aleksandrowa Kujawskiego nie dysponował Pan danymi umożliwiającymi monitorowanie tych zadań. W okresie objętym kontrolą, zadania związane z gospodarką ściekową Miasta na obszarach nieobjętych kanalizacją zbiorczą, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej Urzędu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Pan Burmistrz wprowadził w dniu 15 listopada 2011 r. „Regulamin kontroli wewnętrznej” oraz procedurę samooceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej z ankietami do samooceny pracowników Urzędu.

2. NIK ocenia negatywnie brak działań Pana Burmistrza w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji lub przydomowej oczyszczalni ścieków, obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ pkt 2.6 załącznika do komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. - Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84

W Mieście obowiązywał „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Aleksandrów Kujawski”, uchwalony przez Radę Miejską Aleksandrowa Kujawskiego w dniu 28 czerwca 2007 r.⁸, zwany dalej „regulaminem utrzymania czystości”, w którym m.in. określono obowiązek wyposażenia nieruchomości nieprzyłączonych do sieci kanalizacyjnej w szczelne zbiorniki bezodpływowe przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz wymóg wywozu z nich nieczystości w terminach zapobiegających przepełnieniu zbiorników i przelaniu się nieczystości na powierzchnię oraz przenikaniu do gruntu.

Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego nie określiła górnych stawek opłat za opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, o których stanowi art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Również Pan Burmistrz nie przygotował projektu stosownej uchwały, do czego zobowiązuje art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹.

W Urzędzie nie była prowadzona do dnia 15 listopada 2011 r. ewidencja zbiorników bezodpływowych, co stanowiło naruszenie wymogu art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Natomiast sporządzona w trakcie kontroli NIK i podpisana w dniu 15 listopada 2011 r. ewidencja tych zbiorników była niekompletna, gdyż obejmowała tylko 428 zbiorniki opróżniane przez PGKiW w 2009 r., co stanowiło 54,5% ich ogólnej liczby, 444 zbiorniki (68,6%) w 2010 r. i 355 zbiorników (65,0%) w I półroczu 2011 r.

W okresie objętym kontrolą Pan Burmistrz nie egzekwował od właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych zgodnie z wymogiem zawartym w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości oraz regulaminem utrzymania czystości i nie organizował tzw. zastępczego wywozu nieczystości w celu opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o wywóz nieczystości ciekłych, do czego zobowiązuje art. 6 ust. 6 wymienionej ustawy. W latach 2009-2011 nie wydał Pan żadnej decyzji na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości ustalającej obowiązek, termin i wysokość uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz sposób ich udostępniania w celu opróżnienia.

Według ustaleń kontroli NIK¹⁰, decyzje powyższe należało wydać 357 właścicielom nieruchomości za 2009 rok oraz 185 za 2010 rok. W I półroczu 2011 r. było 244 właścicieli nieruchomości, którzy nie odprowadzali nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych do oczyszczalni ścieków w drodze ich wywozu przez podmioty zajmujące

⁸ Uchwała Nr IX/68/07

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁰ jak w przypisie 4

się takim wywozem. Uwzględniając ilość zużytej wody (tzw. bezzwrotne zużycie pomniejszone o 10%) i liczbę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie miasta Aleksandrowa Kujawskiego oraz dane o ilości nieczystości odebranych transportem asenizacyjnym, to na nieskanalizowanych obszarach Miasta zagospodarowano w 2009 r. tylko 9,1% wytworzonych tam ścieków (1,8% ścieków ogółem), w 2010 r. odpowiednio 9,8% i 1,9%, a w I półroczu 2011 r. 11,6% i 2,5%. Wpływ na powyższe miało przede wszystkim niepoodejmowanie działań w celu wyegzekwowania obowiązków od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż realizując tzw. zastępczy wywóz nieczystości ciekłych, zobowiązany był Pan zgodnie z art. 6 ust. 7 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, obciążyć właścicieli opróżnianych w ten sposób zbiorników opłatami w wysokości górnych stawek opłat za tego typu usługi, które według art. 6 ust. 11 powołanej ustawy, stanowią dochód budżetu gminy¹¹. W związku z niepodjęciem przez Radę Miejską Aleksandrowa Kujawskiego uchwały określającej górną wysokość ww. stawek, dochodów tych nie można było zrealizować¹².

3. NIK ocenia negatywnie egzekwowanie przez Pana Burmistrza przestrzegania obowiązków sprawozdawczych od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych oraz kontrolę zgodności działalności tych przedsiębiorców z udzielonymi zezwoleniami.

Zezwolenie na działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta, zgodnie z decyzjami Pana Burmistrza wydanymi na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, posiadały w okresie objętym kontrolą trzy podmioty: TCUK A.M. w Ciechocinku, KPUP „Ekociech” sp. z o.o. w Ciechocinku oraz „Danto” s.c. w Toruniu. Faktyczne usługi w powyższym zakresie świadczyła, poza wymienionymi podmiotami, również PGKiW, która w 2009 r. wywozła 8706 m³, tj. 91,5% ścieków odbieranych transportem asenizacyjnym, w 2010 r. 9040 m³ (95,6%) i w I półroczu 2011 r. 5149 m³ (80,1%) ścieków, nie posiadając od 13 października

¹¹ do końca 2009 r. opłaty stanowiły przychód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

¹² biorąc pod uwagę stawki (brutto) za wywóz 1 m³ ścieków stosowane przez PGKiW (przedsiębiorca, który odebrał największą ilość nieczystości ciekłych na lokalnym rynku) wynoszące 18,00 zł w okresie od 01.01.2009 r. do 30.06.2010 r., 20,69 zł w okresie od 01.07.2010 r. do 31.12.2010 r. i 20,89 zł w okresie od 01.01.2011 r. do 30.06.2011 r. oraz uwzględniając ilość niezagospodarowanych ścieków, łączna szacunkowa kwota niepobраниch opłat wyniosłaby 4.432,8 tys. zł, w tym 1.716,8 tys. zł za 2009 r., 1.685,1 tys. zł za 2010 r. i 1.030,9 tys. zł za I półrocze 2011 r.

2005 r.¹³ zezwolenia na prowadzenie ww. działalności. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Pan Burmistrz decyzją z dnia 17 listopada 2011 r. udzielił PGKiW na okres 10 lat zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta.

Do obowiązków przedsiębiorcy, prowadzącego ww. działalność, należało m.in. przekazywanie Panu comiesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarto umowy, bądź uległy one rozwiązaniu lub wygasły¹⁴ oraz rocznych informacji o ilości zebranych nieczystości¹⁵, zgodnie z obowiązkiem zawartym w art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości. Tylko PGKiW wywiązało się terminowo z obowiązku przekazywania informacji o ilości zebranych nieczystości, natomiast pozostali przedsiębiorcy nie przekazywali takich informacji w ogóle. Żaden z przedsiębiorców nie składał comiesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości¹⁶, a w Urzędzie nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania od przedsiębiorców wywiązywania się z ww. obowiązków sprawozdawczych.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowości wymienione w pkt. 1-3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego jest Pan Burmistrz.

4. NIK wnosi następujące uwagi w zakresie przygotowania infrastruktury miasta Aleksandrowa Kujawskiego do odbioru nieczystości ciekłych:

- 1) pomimo wyłonienia w dniu 11 grudnia 2009 r. projektanta na przygotowanie dokumentacji projektowej dla modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków w aglomeracji Aleksandrów Kujawski, dokumentacja ta do dnia zakończenia kontroli nie została wykonana;
- 2) z ustaleń kontroli wynika, iż aktualna przepustowość miejskiej oczyszczalni ścieków nie zapewnia przyjęcia wszystkich ścieków wytworzonych na terenie Miasta, szczególnie po uwzględnieniu ścieków obecnie niezagospodarowanych, np. w 2009 r. ilość ścieków

¹³ z dniem 13 października 2005 r. przestał obowiązywać przepis art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości w części stanowiącej, iż gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu ustawy jest także spółka prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały i w związku z tym spółka taka została objęta obowiązkiem uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie m.in. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o którym stanowi art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości

¹⁴ do dnia 15 miesiąca za miesiąc poprzedni

¹⁵ do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy

¹⁶ W latach 2009-2011 (I półr.) TCUK A.M. przesłał do Urzędu cztery pisma informujące, iż w okresach: od 06.05.2009 r. do 25.11.2009 r., od 25.11.2009 r. do 24.04.2010 r., od 21.04.2010 r. do 11.08.2010 r. i od 01.04.2011 r. do 30.04.2011 r., nie zawierał ani nie rozwiązywał umów „na wywóz nieczystości stałych i płynnych”.

wytworzonych w Mieście (527 003 m³) była o 5,1% wyższa niż przepustowość tej oczyszczalni.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie gospodarki ściekowej na nieskanalizowanych obszarach miasta Aleksandrowa Kujawskiego oraz przeprowadzanie kontroli opróżniania zbiorników bezodpływowych na podstawie umów o ich opróżnianie, zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami posiadającymi zezwolenia w tym zakresie.
2. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego projektu uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i wywóz nieczystości ciekłych.
3. Ujęcie w ewidencji wszystkich zbiorników bezodpływowych w mieście Aleksandrowie Kujawskim.
4. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe częstotliwości ich opróżniania zgodnej z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta oraz wydawanie decyzji o tzw. zastępczym wywozie nieczystości ciekłych w przypadkach, gdy właściciele nieruchomości nie wywieźli tych nieczystości.
5. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta oraz przeprowadzenie kontroli zgodności ich działalności z udzielonymi zezwoleniami.
6. Podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu przygotowania dokumentacji projektowej dla modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków w aglomeracji Aleksandrów Kujawski oraz rozpoczęcie ww. modernizacji i rozbudowy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na

piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.